

## 어메니티 증진을 위한 농촌경관 정책 방향



엄 대 호

한국농촌공사 농어촌연구원, 농촌지역정비연구팀장

### 1. 서 론

경관(landscape)는 산업화 및 개발 정책에 따른 역작용에 대해 자연환경의 중요성, 인류의 지속적 유지, 발전에 관심이 증대되면서 관심이 증대되고 있다. EU등에서는 도시화 및 산업화, 농산물의 공급과잉으로 농촌이 시장의 실패영역으로 차지하면서 어메니티에 대한 논의를 시작되고 어메니티가 농촌의 보전을 통해 농촌의 가치를 높여 도시민들에게 휴양 및 자아실현을 충족시켜 줄 수 있는 수단으로 접근되면서 경관에 관한 논의와 연구, 발전이 이루어져 어메니티 정책의 수단으로서 농촌경관이 자리잡아 가고 있다.

경관의 가치에 관한 연구도 활발히 진행되어 경제적 가치, 생태적 가치, 문화적 가치, 사회적 가치 등 경관이 인간에게 주고, 인간이 느끼는 가치를 다방면으로 접근하여 가치의 척도 및 평가에 대한 논의와 발전이 이루어져왔다. 이러한 가치의 척도는 심미성, 환경성, 문화성, 상징성 등으로 구분할 수도 있다.(이상문, 2004; 송미령, 2003).

해외 농촌경관정책으로는 영국의 자연경관관리제도(AONB), 환경민감지역제도(ESA), 프랑스의 CAD, 일본의 경관법, 경관조례, 미국의 국가경관보호체계(National Landscape Conservation System) 등의 법제도가 있으며, 이러한 법제도들은 각 국가마다 실정에 맞게 시행을 하고 있다. 각 나라의 문화전통, 경제적 여건, 사회적 여건 등에 따라 다양한 제도가 시행되고 있다고 할 수 있다. 규제

의 성격이 강한 제도와 인센티브의 성격이 강한 제도 등으로 구분할 수 있다. 경관을 보전·관리하기 위해서는 규제와 인센티브, 주민 참여가 이루어져야 하는데, 각 나라의 토지정책, 농업정책 방향에 따라서 경관정책 방향도 달라진다고 할 수 있다. 그리고, 도시화 및 산업화의 속도, 각 나라의 주력산업의 발달 등에 따라 농촌경관의 정책도 달라지게 된다.

우리나라의 경우는 도시개발중심의 경관정책이 시행되어 왔다. 도시개발을 위해서는 주변의 녹지지역, 공원지역 등은 주민들의 쾌적한 생활을 위해 필요하고, 그리고, 일조권, 조망권, 환경 등이 생활의 질에 영향을 주기 때문에 도시계획에서 경관계획이 중요한 위치를 차지하게 되고 도시계획에서 삶의 질의 향상을 위해서 경관의 중요성이 더욱 부각되면서 일본의 경관법을 참고하여 경관법을 제정, 추진중에 있다. 그리고, 환경부에서의 경관영향평가제도, 자연경관심의제도 등은 자연경관의 보전, 관리를 위한 주요한 제도로 자리잡고 있다. 농림부에서는 2005년부터 경관보전직불제를 시행하면서 농촌경관의 정책이 새로운 제도로 발전하고 있으며, 2006년도부터는 농촌경관종합대책을 수립중에 있다. 농림부에서 시행하는 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업 등도 농촌경관계획을 수립을 요구하고 있고, 농업생산기반정비사업등 기존의 농촌개발사업도 경관을 고려한 개발을 강화해 나가고 있다.

농촌어메니티가 농촌의 자원을 잘 보전, 발전, 발굴하면,

농촌활성화의 좋은 수단으로 자리잡아 가고 있는 시점에서 농촌경관의 접근방법과 정책 방향을 설정한다는 것은 시의 적절하고, 농촌지역의 활성화를 위해서도 중요하다고 할 수 있다. 본 고에서는 이러한 농촌경관에 대해 현재의 농촌경관관련 정책에 대한 고찰을 통해 향후 정책 방향을 제시코자 한다.

## 2. 농촌경관의 개념

OECD(2001)는 농촌경관이 농업, 자연자원, 환경의 상호작용에 의해 나타나는 시각적 결과물로서 쾌적함을 비롯해 문화적·사회적 가치를 포함한다고 설명하고 있다. 그리고, 농촌경관은 경지, 취락, 생활양식 등이 서로 긴밀한 관계를 맺으며 형성된 지역으로 보고, 이들 요소들을 누적·표출된 모습으로 보며, 농촌을 무대로 해서 펼쳐지는 경관의 한 가지 형태로 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호작용에서 발생하는 가시적 산물(박동규 등, 2004)이다. 또한, 농촌경관은 촌락의 입지와 형태(가옥의 배열상), 가옥의 평면 형태, 건축재료, 경지의 형태 등의 모습으로 지각되는 대상이며, 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호작용으로부터 발생하는 가시적 산물(이상문, 1991; 송미령, 2006)이다.

이렇듯 농촌경관의 개념은 다양한 의미가 혼재되어 있으며, 연구접근방법에 따라라도 농촌경관의 개념이 다양하게 논의되고 있다.

농촌경관을 공간의 구성요소로 분류하면, 농촌의 공간구성요소가 위치하는 일단의 토지와 그에 부속된 모든 사물을 의미하는 것으로 하며, 자연생태과정과 인간의 상호작용에 의하여 형성되어지는 것으로 할 수 있다. 그리고, 법적인 접근을 포함해서는 “농산어촌지역”에 펼쳐지는 3차원적인 경지이며, 인공적 경관과 자연적 경관이 조화를 이루는 경관으로 정의할 수 있다. 여기서, 농산어촌지역은 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조의 ‘농산어촌’을 의미하고, 읍면 전지역과 동(洞)지역 중 주거/상업/공업지역을 제외한 지역이다.(엄대호·임승빈 등, 2006)

농촌경관을 구성하는 주요요소는 농촌경관의 배경이 되는 산림, 하천 등과 같은 ‘자연·생태적 요소’와 ‘인공적 요소’로 구분할 수 있으며, 인공적 요소는 경작지 등과 같은

생산적 요소, 농산어촌주민의 주거를 위한 취락적 요소, 그리고 오랜 시간동안 인간과의 상호작용에 의해 형성된 역사·문화요소로 구분할 수 있다.

## 3. 농촌경관의 유형

농촌경관의 유형은 농업경관, 자연경관, 생활경관으로 크게 구분할 수 있으며, 농업경관은 경작지 경관, 농업생산시설경관으로, 자연경관은 산림경관, 자연생태경관으로, 생활경관은 건축경관, 가로경관, 주거경관, 역사문화경관으로 구분할 수 있다.

농업경관중 경작지 경관은 논의 사계절에 따라 변화하는 특성을 고려하고, 가능한 전통적인 방식으로 농업활동을 함으로써 농촌 고유의 풍경을 보전하는 방향으로의 접근이 필요하다. 밭의 경우는 작물에 따라 재배하는 기간이 최소 3개월에서 5, 6년에 이르기까지 매우 상이하며 경관 역시 다른 특성이 나타나므로 이를 고려해야 한다.

농업생산시설경관은 용수로, 배수로, 농로, 비닐하우스 등의 시설에 의해 형성되는 경관을 말하며 지형조건 및 구조상 조건, 농촌경관계획의 위상 및 조건 등을 반영하여 정비할 필요가 있다. 그리고, 시설자체의 형태와 기능이 농촌 지역에 양호한 경관 형성에 도움을 줄 수 있으므로 경관 중요 시설을 설정하고, 농촌경관계획사항으로 포함하여 농촌 지역의 토지이용과 조화된 정비가 필요하다.

자연경관중 산림경관은 ‘경관림’분야와 ‘산지경관 분야’로 그 대상을 구분할 수 있으며, 경관림 분야는 나무심기, 숲가꾸기 등의 내용이 있고, 산지경관 분야는 산지전용기준의 강화, 훼손된 산지의 복원·보완을 통한 경관성 개선 등의 내용이 있다.

자연생태경관은 하천, 호수, 연못, 저류지, 수로, 구릉지, 바다 등의 생태경관적 환경을 말하며, 생태계 변화를 최소화 하고, 생태경관적 기능이 지속가능하도록 해야 한다.

생활경관은 건축경관, 가로경관, 주거경관, 역사문화경관 등으로 구분할 수 있으며, 건축경관은 마을회관, 저장·가공시설과 같은 공적 건축과 주택건축 등이 포함되며, 자연환경 및 농업생산환경과 가장 효과적인 조화를 이루는 것이 중요하다. 가로경관은 각 지역의 고유성을 나타내는 장승, 비석 등의 시인과 조각 등을 배치함으로써 주 진입로 이미지를 강조할 필요가 있다. 주거경관은 기존 수림 보전,

주거 공간 주변의 녹지정비, 법면의 녹화 등과의 조화가 중요하다.

역사문화경관은 전통건조물 등의 물적 요소와 이에 영향을 주는 축제, 놀이 등 비물적 요소로 구분할 수 있으며, 특정한 축제, 마을놀이, 농업공동체 활동, 마을문화활동 등을 포함하는 경우 비물적 자원으로서 무형문화재 등으로 지정하여 보존할 필요가 있다.

#### 4. 해외 농촌경관 관련 정책

농촌경관정책은 농촌경관의 교환가치를 높이는 방향으로의 접근이 필요하다. 교환가치를 높이기 위해서 그린투어리즘 정책의 활발한 추진이 필요하다. 그런데, 농촌경관은 비배제성으로 교환가치를 발생시키기란 쉽지가 않고, 무임승차권이 많아 정부의 개입에 의한 보조금 지급 정책, 지역주민들의 자발적인 참여 노력이 필요하다. 농촌경관정책은 규제 정책과 인센티브정책으로 크게 구분할 수 있으며, 규제정책으로는 영국의 환경민감지역제도(ESA), 도시계획제도 등이 있으며, 인센티브정책으로는 프랑스의 CAD등이 있다. 이러한 정책들은 각 나라의 사회적·문화적 실정에 따라 개발되어 추진중이라고 할 수 있다. 이러한 해외 농촌경관 관련 정책을 고찰해보기로 한다.

##### 가. 일 본

일본의 경관관리정책은 도시경관관리정책, 농촌경관관리정책으로 나눌 수 있으며, 도시경관시책은 도시계획법에 의한 시가화조정구역에서의 개발억제, 시가화구역에서의 용도지역의 지정에 의한 용도, 건폐율 및 용적률 규제, 미관지구, 풍치지구 및 고도지구와 같이 경관에 영향을 미칠 수 있는 지구의 지정, 지구계획구역에 대한 지구정비계획을 통한 경관의 형성 등 주로 토지이용규제를 통한 간접적인 경관관리가 이루어지고 있다.

일본의 농촌경관관리정책은 자연환경보전법, 자연공원법, 자연경관조례, 중산간지역직불제정책 등에 의해 시행이 되고 있으며, 자연환경보전법은 자연공원법에 비하여 생태적 측면을 보다 강조하여 자연보호에 중점이 두어져 경관 그 자체를 직접 규정하고 있는 것은 적으나, 자연환경보전지역의 지정요건 중 수려한 천연림, 자연환경이 우수한 상태를 유지하고 있는 해역 등 경관과 관련된 규정을 두

고 있다.

경관관련조례에 의한 경관관리 정책은 지자체에서 자연경관보전지구, 환경녹화지구, 경관보호지구, 향토경관을 보호할 필요가 있는 지역, 향토적·역사적 풍물을 계승하기 위해 보호할 필요가 있는 지역 등을 보전·관리하고 있다. 경관조례에서는 경관심의회, 경관협정, 교부금조성 등에 대한 내용을 담고 있다.

최근에는 경관법을 제정하여 경관의 보전·형성·관리를 체계적으로 추진하고 있다.

##### 나. 영 국

영국의 대표적인 자연경관관리제도는 국립공원과 경관우수지역(AONB, Areas of Outstanding Natural Beauty), 전원청(Countryside Agency)에서 시행되고 있는 전원보존프로그램인 환경민감지역(ESA, Environmentally Sensitive Areas), 전원보존사업(CSS, Countryside Stewardship)등을 들 수 있다.

ESA제도의 특징은 ① 전적으로 자발적이라는 점 ② 건전한 경작방식과 유사한 방식으로 보전하도록 지원 ③ 이에 따라 지정지역을 박물관 등 토지이용의 용도 전환을 하지 못하도록 하는 동시에 농업잉여물의 감소에 기여함으로써 생산력 강화에 대한 농부들의 압박을 상쇄시키는 효과를 지니고 있다. 그리고 각 ESA들은 하나 혹은 그 이상의 해당층을 가지고 있으며, 각 해당사항별로 개별 ESA들이 추구하여야 할 목적 및 이를 준수하기 위한 구체적인 농업경작방식 기술을 준수토록하고 있다.

CSS는 특별하게 지정지역이 정해져 있는 것이 아니라 ESA 지정지역 이외에 영국 전역에 있는 지역을 대상으로 하고, 자유재량에 의하나 모든 지원자가 수용되지 않는 다. 농부와 토지관리자들이 매년 받는 보상비용은 작업의 종류에 따라 상이하게 지급되는데, 자본비용은 작업이 완료되었을 때 지급된다. 이와는 별도로 보조금은 울타리 쌓기, 묘목, 석조담벽 보수 등과 같은 작업에 대하여 지급할 수 있다.

##### 다. 프 랑 스

프랑스의 농촌경관관련 제도는 CTE가 1999년에 만들어져 자발적이고 개별적인 특성을 가지고, 생산시스템 및

고용의 유지 또는 개발, 사회적 연계 강화 및 비영리적인 농업환경 서비스 등을 제공하는 사업을 경영하는 모든 농민들이 정책 대상이 되었다. 이러한 CTE는 2002년에 효력이 정지되고 2003년에는 CAD(Le Contrat d'Agriculture Durable)로 발전되었다. CAD는 국토의 효율적 관리, 환경문제를 최우선시하고, 재정적 지원을 강화하는 특징이 있다. CAD가 효력을 발휘하기 위해서는 하나의 지역에 국한하여 지속가능한 농업을 추진하기 위하여 지역 경영자들이 연합하여 구성된 집합적 사업의 결과로서 이루어지는 하나의 영역으로 간주되어 환경적이면서 경제적인 목적에 부합되어야 한다. CAD의 목적중 환경적 목적은 생물학적 다양성, 토지조건개선, 자연재해발생, 수질 개선, 수량 확보, 깨끗한 공기 유지, 경관·문화보전 등이 있으며, 사회경제적 목적으로는 생산물의 품질 향상, 활동의 다양성, 작업조건 개선, 동물복지 향상 등이 있다. 이러한 목적에 따른 활동사항은 3개가 만족되어야 하며, 활동사항은 추구목적, 적용범위(장소, 생산시스템), 적용방법 및 결과, 계약자에 대한 지원수준, 통제 및 벌칙사항 등이 지속적이면서 구체적으로 명시되어야 한다.

라. 미 국

미국의 경관관리제도로는 토지관리국의 시각자원관리제도(VLM, Visual Resource Management), 국가경관보호체계(National Landscape Conservation System), 산림청의 경관관리체계(SMS, Scenery Management System) 등이 있다.

시각자원관리제도는 경관파괴행위를 최소화하고 미래 경관가치를 보호하는 제도로서 경관의 시각가치를 목록으로 작성하고 각각에 적합한 자원관리계획 수립을 통해 시각가치 관리 목표를 설정, 각 단계별 목표 달성을 위한 체계적인 수단을 제공하고 경관가치 평가에 있어서 객관성을 최대한 확보하기 위해 형태, 선, 색, 질감 등으로 구분하여 경관을 평가한다.

국가경관보호체계제도는 조례나 법률로 지역지구를 지정하여 경관을 보호하는 제도로서 토지관리국(BLM)에서 도입하여 관리지역에 대한 과학적, 문화적, 교육적, 생태적인 가치를 대중들이 가질 수 있도록 유도하기 위해 국가보호지역, 천연기념물, 환경보전지역, 환경보전연구지역, 자

연경관수계, 역사경관코스 등으로 구분하여 관리하는 제도이다.

SMS는 미국 산림청에서 사용하는 경관에 대한 이익, 가치, 선호도 등을 통합적으로 다룰 수 있도록 만들어진 일종의 경관관리 프로그램으로 분석 및 관리를 위한 진행과정은 생태적 단위 서술, 경관미, 경관 통합성, 인문적 분석, 조망구역, 경관등급구분 등으로 나뉜다.

5. 국내 농촌경관관련 제도

국내 농촌경관 관련 제도는 지역·지구지정에 의한 경관 관리, 지방자치단체의 경관계획, 조례에 의한 경관관리, 자연경관심의제도, 경관법, 경관보전직불제, 농촌개발사업 등으로 구분된다.

지역·지구지정에 의한 경관관리는 경관과 직·간접적으로 관련이 있는 지역지구를 지정하는 법률로는 국토의계획및이용에관한법률, 자연공원법, 자연환경보전법, 도시공원및녹지등에관한법률, 제주국제자유도시특별법, 문화재보호법, 고도(古都)보전에관한특별법 등이 있다. 농촌경관을 관리하는데 간접적으로 관련이 있는 법률과 지역지구로는 농지법과 농지법에 의한 농업진흥지역, 오지개발촉진법에 의한 개발지역, 임업및산촌진흥촉진법에관한법률에 의한 산촌진흥지역 등이 있다.

지방자치단체의 경관계획은 도시기본계획의 부문별 계획으로 경관계획을 수립하거나, 비법정계획으로 경관형성계획, 경관관리계획, 경관보전계획 등을 수립하고 있다.

경관관련 조례는 경관법이 제정되면 법적 근거가 확보되나, 현재로서는 법적 근거가 미약한 실정이다. 경관조례는 경관기본계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회로 구성되어 있으며, 경관기본계획을 작성할 것을 명시하고 있다.

자연경관심의제도는 환경영향평가 협의 등 대규모개발사업, 보전지역 주변의 개발사업 및 자치단체의 조례가 정하는 개발사업 등에 자연경관에 미치는 영향을 평가하기 위해 기존 환경성평가 절차와 연계하여 진행중이다.

농촌경관관련 인센티브 정책으로는 경관보전직불제, 조건불리지역직불제가 대표적이다. 경관보전직불제는 지역별 특색 있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸고 다원적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 지역활성화를 목적으로 해당지역의 농촌경관유지 및 개선에 도움이

된다고 시장·군수가 인정하는 유채, 메밀 등의 경관작물을 협약에 따라 재배하는 농업인에게 보조금을 지원하는 제도이다.

조건불리지역직불제는 영농조건이 불리하고 사회경제적 여건이 불리한 조건불리지역의 사회 및 농업의 다원적 기능을 증진하고 지역사회 유지에 보조금을 지원하여 경관 관련 의무를 실천하도록 하고 있다.

농촌개발사업으로는 농촌마을종합개발사업이 대표적인데, 본 사업은 농촌다움의 유지 보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하여 지역주민의 “삶의질”을 향상하고, 국토의 균형발전을 도모하기 위해 시행하는 사업으로서 농촌경관 계획 수립 및 경관자원을 개발하여 소득화를 유도하고 있다.

### 6. 농촌경관 정책 방향

외국의 농촌경관 관련 정책 사례를 보면, 규제의 성격이 강한 정책이 있는 반면, 주민이 자발적으로 참여하는 인센티브적인 정책이 있다. 그리고, 이러한 경관정책은 규제에 의한 경관정책, 유도에 의한 경관정책, 사업에 의한 경관정책, 제도에 의한 경관정책 등으로 나눌 수도 있다.

규제에 의한 농촌경관정책으로는 지역·지구지정에 의한 경관관리제도가 대표적이며, 이러한 제도는 건교부, 환경부, 문화관광부 등에서 시행을 하고 있으며, 대부분 농촌지역과 관련이 있다. 농림부의 경우는 농업의 경쟁력 제고와 농업의 육성을 위한 농업진흥제도가 경관보전에 크게 기여하고 있다고 할 수 있다. 최근에 제정되는 경관법은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 경관계획체계를 따라가면서도 기존의 법에 의한 경관규정은 기존의 법체계를 준수하도록 하고, 경관협약에 의한 자발적인 경관보전을 유도하고 경관조례의 법적 근거를 제공하고 있다.

인센티브에 의한 농촌경관관련 정책으로는 농촌경관보전직불제가 대표적이다. 농촌경관보전직불제는 경관보전의 의미보다는 경관의 형성, 경관의 창출과 관련하여 보조금을 지원하여 농업의 다원적 기능 증진과 농촌어메니티 창출, 농촌주민의 소득 증진에 기여한다.

농촌경관 유형을 농업경관, 자연경관, 생활경관으로 구분할 수 있으며, 이러한 경관유형별로 접근할 수 있는 정책수단들은 다양하다. 농업경관중 농지는 농업진흥지역제도

에 의해 용도변경에 의해 개발이 어렵고 농업자체로서의 경관을 연출할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 농촌경관중 상당한 면적과 규모를 가지고 있는 농지경관에 대한 경관보전, 형성, 창출 정책을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 지금까지 농업의 경쟁력 제고를 위해 생산량 증대를 위한 접근으로 농업생산기반정비사업이 시행되었으나, 농촌어메니티, 농촌경관의 가치가 부각되고 있는 시대적 여건을 감안한다면 농촌경관을 잘 창출할 수 있는 영농기법이 필요하다. 농업활동과 농지, 농산물이 농촌경관자원으로서 어메니티자원으로서 시장에서 교환가치를 높일 수 있는 방향으로의 접근이 필요하다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 교환가치를 발휘하여 시장에서 거래를 형성할 수 있는 그린투어리즘 정책과의 연계하는 방향과 비교환가치에 대해서는 정부의 보조금 정책에 의해 보전, 관리될 필요가 있다. 현재, 논에 대해서는 쌀소득보전직불제중 고정형, 친환경농업직불제 등으로 보조금이 지원되고, 밭은 조건불리지역직불제, 친환경농업직불제 등의 직불금을 지원받고 있으나, 농가소득에서 차지하는 비중이 미미하여 영세한 농가들의 소득이 낮아 농가경제, 농촌활력저하 등 농촌문제를 야기하고 있는 실정이다.

이러한 농촌경관의 현실과 국내의 농촌경관 관련 정책 고찰을 통해 필자는 농촌경관정책에 관한 몇가지 추진 방향을 제시하면 다음과 같다.

가. 농촌경관정책은 농가소득 증대 정책과 연계해야 한다.

경관은 도시계획, 도시개발적 개념에서는 보전관리를 유도하고, 규제를 할 필요가 있다. 그래서, 도시계획시 규제를 위한 경관계획을 수립하고, 녹지지구를 지정하며, 고도제한등의 규제를 한다. 이에 반해 농촌지역은 개발이 이루어지지 않아 자연 그대로 보전되어 있는 지역이 많다. 산림법에 의한 보전임지, 농지법에 의한 농업진흥지역 지정, 국토의계획및이용에관한법률에 의한 관리지역, 자연환경보전법에 의한 생태·경관보전지역 등 농촌지역에는 규제를 위한 제도들이 많다. 그런데도, 무분별한 개발로 난개발이 우려되고 난개발로 농촌경관이 훼손되어 망치는 경우가 많다. 개발하더라도 복구를 충분히 하여 주변 경관과 잘 조화를 이루도록 해야 하는데도 복구를 제대로 하지 않아, 개발한 업자는 이익을 보고, 아름다운 농촌경관은 훼손되어 어

메니티 가치를 잃어버려 자원으로서의 가치가 떨어지는 예가 종종 있다. 그래서, 아름다운 농촌경관을 보고, 느끼고, 체험하려 오는 관광객들에게 실망감을 안겨줘 더 이상 그 지역을 찾지 않는 경우가 많다. 아름답게 보전되는 농촌경관은 그 지역주민들에게 소득으로 돌아갈 수 있는 방향으로 개발되고 추진되어야 한다. 부동산 개발업자의 편익으로 돌아가는 것을 사전에 방지하고, 부동산 투기의 대상이 되지 않도록 최소한의 규제 장치가 필요하다고 할 것이다. 한정된 토지자원을 효율적으로 잘 보전하여 미래 세대가 부가가치가 높은 방향으로 이용할 수 있는 토지를 잘 보존하고, 현재 농촌주민들이 소득을 올릴 수 있는 방향으로의 경관 보전, 형성, 관리가 요구된다고 할 것이다.

그린투어리즘 정책으로 관광객들에게 보고 느끼고 체험할 수 있게 하여 농산물 판매, 민박, 체험 등으로 소득을 올릴 수 있는 정책 추진이 요구되고, 동시에 국토보전관리, 농지의 보전관리를 위한 농업활동에 대해서는 보조금 지원으로 농촌에 살아도 도시와 못지 않는 삶을 살 수 있는 농촌을 잘 만들어야 할 것이다.

#### 나. 최소한 규제는 필요하다.

농촌경관정책은 규제가 필요하다. 개발에 대한 역효과를 방지하기 위해서는 아름다운 농촌경관을 잘 보전할 수 있도록 해야한다. 남해의 다랭이논 같이 잘 보전관리하면 많은 관광객이 찾아오고, 찾아오는 관광객들이 많아지면 자연히 주변이 개발될 것이다. 그렇게 되면, 기존의 자연경관은 훼손되어 아름다운 자연경관을 더 이상 즐길 수 없을 지도 모른다. 그래서, 최소한의 규제가 필요하다. 농지에 대해서도 생산성이 높은 평야지는 농업진흥지역으로 보전되도록 되어 있으나, 다랭이논과 같이 산간지의 논은 휴경화되고 방치되어 자연경관 및 전통역사문화가 훼손되고 있다. 휴경화가 되고 있는 경사지의 계단식 논의 보전은 국토보전, 지역사회유지를 위해 중요한 자원이라는 생각을 가지고, 보전할 수 있는 방안, 그리고, 최소한의 규제를 통해서 무분별한 개발이 일어나지 않도록 제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

#### 다. 경관계획수립에 의한 농촌개발사업 시행이 요구된다.

지금까지 농촌마을종합개발사업, 농업생산기반정비사업

등 농촌개발사업은 별도의 경관계획수립을 의무화하지는 않았다. 지금까지는 기능성, 경제성, 효율성 위주의 사업을 추진하다보니 지역주민들의 영농의 편익을 최우선 과제로 추진하였다. 그러나, 이제는 자연경관의 보전관리 차원에서 별도의 계획이 필요한 상황이다. 경관계획은 기존의 농촌경관을 잘 보전하면서 사업의 목적을 충분히 달성할 수 있는 방향으로 수립되어야 할 것이며, 그리고 경관계획은 거시적인 경관계획과 미시적인 경관계획을 함께 고려하여 경제성, 기능성, 효율성이 함께 실현될 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

#### 라. 법정계획에 의한 체계적 추진이 요구된다.

경관계획은 농촌계획의 일부로 접근할 필요가 있다. 농촌계획은 인구, 토지이용, 용도구분, 산업, 단지계획 등에 대한 농촌계획론적인 종합계획이 되어야 한다. 이러한 농촌계획이 이루어지기 위해서는 법정계획이 되어야 할 것이다. 도시계획이 법정계획이 되듯이 농촌계획도 법정계획이 되어 무분별한 농촌개발이 이루어지지않는 방향으로의 개발사업이 이루어지도록 해야 할 것이다.

이젠, 농촌개발도 농촌경관을 고려하지 않으면 안될 상황으로 왔다고 해도 과언이 아니다. 농촌경관, 토지이용, 시설물계획, 용도계획 등을 종합적으로 접근한 법적인 농촌계획에 의한 체계적 추진이 요구된다고 할 것이다.

#### 마. 농촌어메니티정책의 범주속에서 농촌경관정책이 추진될 필요가 있다.

농촌어메니티는 쾌적성, 여유, 즐거움으로 인간이 느낄 수 있는 농촌공간에 존재하는 '친근하고 쾌적한 소재들'로서 그 곳을 찾는 사람들에게 만족스러움과 즐거움을 선사하는 것들을 총칭하는 개념이고, 또한 농촌어메니티자원을 '농촌에 존재하는 특징적인 환경과 공동체적 요소를 총칭하는 것으로 농촌지역의 정체성을 반영하고 있는 요소이면서도 각 구성원들에게 휴양적, 심미적, 더 나아가 경제적 가치를 제공하는 중요한 자원'이다.(김정섭, 2002; 이상문, 2001)

농촌경관은 농촌어메니티의 한 부분이라고 할 수 있다. 물론 농촌경관을 심미적, 경제적 부분을 포함하는 개념으로 접근할 수 있으므로 농촌어메니티와 비슷한 개념이라고

할 수 있지만, 농촌어메니티에 비해서는 시각적인 개념이 보다 더 강하다고 할 수 있다. 농촌어메니티자원을 분류할 경우에 농촌경관자원을 한 부분으로 분류하는 예가 많으므로 필자는 농촌경관은 농촌어메니티의 한부분으로 보는 것이 적절하다고 판단된다.

따라서, 농촌경관정책은 농촌어메니티정책의 한 부분으로 보고 정책을 추진해 나가야 할 것이다. 농촌경관의 개념을 포괄적으로 접근하기 보다는 시각적 측면이 강한 쪽으로 접근하여 농촌어메니티와 차별화해 나가야 할 것이다.

농촌어메니티가 농촌개발의 핵심논리로 일찍이 EU등 선진국에서는 자리잡아 농촌부흥을 성공적으로 일으켰다는 점을 인식하고, 농촌경관정책도 농촌어메니티 정책의 범주속에서 접근할 필요가 있다고 할 것이다.

바. 일본의 오너제등을 활용한 다양한 농촌경관정책이 필요하다.

농촌경관의 가치, 어메니티 가치 등에 대한 평가와 국민적 공감대 형성에 의한 농촌경관자원의 보전활동등에 대한 보조금 지원 정책을 확대할 필요가 있다. 일본은 다락논의 보전을 위해 오너제를 시행하면서 보조금을 지원하여 다락논이 잘 보전되고 있다. 우리의 경우도 일본의 오너제를 도입할 필요가 있다고 할 수 있다.

남해의 다랭이마을은 계단식논의 수려한 경관으로 많은 관광객들을 끌어들이며 농촌관광으로 농민들의 소득증대에 크게 기여한 예를 보더라도 계단식논의 경관적 가치에 대해서는 실제 증명이 되었다고 할 수 있다. 계단식 논의 보전과 관리에 대한 정책 지원 사업등을 확대하여 농가의 소득증대를 유도하는 정책이 요구된다고 할 수 있다.

지금까지 논술한 바와 같이 농촌경관의 개념도 다양하고, 관련 정책도 다양하다. 각 나라마다 농촌경관 관련 정책을 자기 나라의 실정에 맞게 추진하여 성공을 거두고 있다. 규제의 성격이 강한 정책을 펴는 나라가 있는 반면, 인센티브의 성격이 강한 제도를 정착시킨 나라도 있다.

그런데, 기본적으로 농촌경관은 보전관리가 필요하므로 최소한이 규제는 필요하다고 할 것이다. 그러기 위해서는 농촌계획법에 의한 법정 계획이 필요하고, 법정계획에 의한 농촌개발사업 추진으로 농촌경관의 무분별한 훼손을 방지해나가야 지속가능한 농촌의 발전이 이루어질 것이다.

그리고, 농촌경관은 교환가치와 비교환가치로 구분할 수 있으며, 교환가치를 얻기 위해서는 많은 투자가 필요한 부분도 있다. 비교환가치는 비배제성, 무임승차권 등으로 모든 국민들에게 효능이 돌아가고 있다. 이러한 가치에 대한 국민적 공감대를 얻어 농촌경관을 보전관리에 따른 대가를 정부에서 지원해야 할 것이다. 지금까지 농촌전통은 영농활동속에서 형성되어왔다는 점을 깊이 인식하고 영농활동자체가 어메니티를 증진시키고 농촌경관가치의 향상을 가져오므로 농촌의 전통문화를 보전관리한다는 측면에서 접근하여 적절한 보조금의 지원이 필요하다고 할 것이다.

또한, 농촌개발사업은 농촌의 활성화를 위해 필요하지만, 가치 있는 농촌경관자원의 훼손을 최소화하고, 아름다운 농촌경관의 창출과 형성, 활용할 수 있는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 과학적이고, 합리적인 농촌계획, 농촌경관계획이 필요하며, 이러한 계획은 법적 계획에 의해 효율적으로 추진될 필요가 있다고 할 것이다.

농촌경관자원이 농촌활성화를 위해 중요한 자원으로 부각되고 있는 상황에서 어떻게 잘 보전관리하고 활용할 것인가에 대해서는 앞으로 지속적인 논의가 필요하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 과학기술정책평가연구원. 2001. 지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석.
2. 김중철. 2007. 농촌경관개선 종합 대책, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp.68-74.
3. 대한민국도·도시계획학회 편저. 1998. 지역계획론: 이론과 실제.
4. 서주환 외. 2001. 경관계획수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 28(6), pp.43-51.
5. 성주인. 2005. 농촌경관관리 실태와 정책 방안, 한국농촌경제연구원.
6. 석희진. 2007. 농촌지역개발사업의 발전 방향, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp.75-81.
7. 엄대호. 2006. 경관보전직불제의 현황과 과제, 강원농수산포럼 제54차 정기세미 발표 자료집.

8. 엄대호외. 2004. 농촌경관보전직불제 시범사업 시행방안, 한국농촌공사 농어촌연구원.
9. 엄대호, 임승빈 등. 2006. 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 종합대책 수립 방안 연구, 한국농촌공사 농어촌연구원·한국농촌계획학회.
10. 엄대호. 2007. 어메니티 가치 제고를 위한 경관보전직불제, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp.37-49.
11. 엄대호. 2006. 농촌마을의 그린투어리즘 성과지표 개발 및 수익추정, 충남대학교 대학원 박사학위논문.
12. 엄대호. 2005. 농촌관광 클러스터 육성 전략, 한국농공학회지 전원과 자원, pp.54-58.
13. 엄대호, 김대식, 김태철, 김은순. 2006. BSC에 의한 농촌마을 그린투어리즘 성과지표 개발에 관한 연구, 한국농촌계획학회, 12(3), pp.43-55.
14. 엄대호, 김태철, 김은순. 2006. 요인분석에 의한 농촌마을의 그린투어리즘 수익 추정 모형 개발, 한국농촌계획학회, 12(4), pp.23-32.
15. 엄대호, 김대식 등. 2006. 농촌관광마을의 평가와 농외소득 증대방안 연구, 한국농촌공사 농어촌연구원.
16. 엄대호. 2004. 삶의 향상을 위한 물자원의 관광개발전략, 한국관광개배수, 12(2), pp.24-31.
17. 엄대호. 2004. 향토산업클러스터 육성에 의한 농촌활성화 전략, 한국농촌공사 농어촌연구원·한국지역적재산관리재단, 삶의 질 높임과 향토산업 심포지엄·전시회 자료집.
18. 윤원근. 2002. 우리나라 농촌어메니티 개발정책과 과제, 농업과학기술원 농촌생활연구소·한국농촌계획학회, 농촌어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄자료집, pp.3-28.
19. 이상영. 2007. 제주 돌담 문화자원의 가치평가 및 보전 방안, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp.37-49.
20. 임형백. 2001. 어메니티를 이용한 농촌활성화 방향, 한국농촌지도학회지 9(2), pp.233-245.
21. 임승빈. 1998. 경관분석 및 평가방법에 관한 연구-현상학적 접근, 한국조경학회지 16(1), pp.43-51.
22. 정남수. 2005. 농촌어메니티 자원의 평가를 위한 조사표와 항목 개발, 한국농촌계획학회지, 11(4), pp.9-15.
23. 최수명. 2002. 농촌어메니티 자원화 방안, 농업과학기술원 농촌생활연구소·한국농촌계획학회, 농촌어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄자료집, pp.3-28.
24. OECD, 오현석, 김정섭 역. 2002. 지역개발과 어메니티, 새물결.